

# 勤務時間の弾力化と地方公務員の労使協定

清水 敏

## はじめに

一九八七年の労働基準法改正（第二次改正）の眼目は、労働時間の短縮とともに、わが国における産業構造の変化をにらみ、労働時間の規制を弾力化しようとするところにあった。この規制の弾力化によって導入された新しい労働時間変形制度は、その種類によって普及率は異なり、一概に評価することはできないものの、そのなかでフレックスタイム制は、かなり広く民間企業に採用されているといえよう。

これに対して公共部門では、これまで弾力的労働時間制度の導入には概して消極的であったことは否めない。たとえば、一九八七年の労働基準法改正時において地方公務員（非現業公務員 以下同じ）については、フレックスタイム制などの新しい変形労働時間制は適用除外とされた（地方公務員法五八条三項）。その理由は、政府の国会答弁によれば、第一に、この制度を採用する意向のない国家公務員との「権衡」を考慮したこと、第二に、かかる制

度を導入する必要性が薄いということであつた。<sup>(1)</sup>しかし先のような民間企業の動きを踏まえて、ついに一九九三年より人事院規則が改正され、変則的であるとはいえ、一部の非現業の国家公務員にもフレックスタイム制が適用されるに至つた。<sup>(2)</sup>そして現在では地方公共団体においてもフレックスタイム制導入の検討が始まつている。<sup>(3)</sup>これらは、公共部門においても今後労働時間規制の弾力化が進展する兆しと考えることができる。

ところで今後の公共部門における労働時間規制の弾力化を展望するとき、地方公務員に関するかぎり、労働基準法上の「労使協定」の取扱いが避けて通れない課題の一つとなるように思われる。すなわち、周知のように八七年以降の改正で導入されたフレックスタイム制（三二条の三）、一年単位の変形労働時間制（三二条の四）、一週間単位の非定型的変形制（三二条の五第一項）、事業場外労働の上積み「みなし」時間数の定め（三八条の二第二項）、裁量労働の「みなし」労働時間制（三八条の二第四項）及び年次有給休暇の計画的付与（三九条第五項）などの制度は、いずれも労使協定の締結を要件とするものである。いうまでもなく、地方公務員にはこれまで労働基準法が適用され、強制貯金禁止の例外としての社内預金制度（一八条二項）、時間外・休日労働の容認（三六条）及び年次有給休暇中の平均賃金支払原則の例外容認（三九条六項）の規定は、適用除外されていない。したがって地方公共団体に変形労働時間制度等を導入するにあたって労使協定を要件とすることは理論的に十分可能であると思われる。しかしながら、国は昨年研究職に限定されているとはいえ、労使協定の締結を要件としないフレックスタイム制を導入した。このような「変則的」な制度を導入した背景には、勤務条件法定主義<sup>(4)</sup>があることは明らかである。したがって同じ原則の上に立つ地方公務員法の場合、あらためて勤務条件条例主義と労使協定の関係が問われることになる。

本稿は、かかる問題を念頭において、地方公務員法制定過程において労働基準法上の労使協定がどのようにとらえられていたのかを考察しようとするものである。本論に入る前に、問題を鮮明にするために、国のフレックスタイム制の概要を見ておきたい。

## 一 国家公務員のフレックスタイム制

一九九三年四月から試験研究機関に勤務する研究職俸給表の職員（非現業、以下同じ）にフレックスタイム制が実施された（人事院規則一五の一三「研究職員等の勤務時間等の特例」<sup>(5)</sup>）。このフレックスタイム制は、労働基準法のフレックスタイム制と比較した時に制度の骨格にかかわる重要な相違点がある。主たる相違点を挙げれば、次の通りである。

- (1) 各試験研究機関等においてフレックスタイム制を採用するか否か、採用する場合には対象とする職員の範囲をどこまでとするかは、各庁の長が判断して実施することになっている（人事院規則一五の一三 三条一項）。
- (2) 始終業時刻の決定は、各庁の長があらかじめ職員の申告を受けて行うこととしている。この場合、業務に支障がないときには、申告どおりに勤務時間を割り振ることとし、業務に支障があるときには申告と異なる勤務時間を割り振ることができる（同三条一項）。
- (3) フレックスタイム制の単位期間は四週間とする（同三条三項一号）。
- (4) コアタイムは、原則として午前一〇時から午後三時まで、フレキシブルタイムの開始時刻は午前七時以降に、

また終了時刻を午後一〇時以前に設定することとされている（同三条三項二号及び三号）。

(5)勤務時間の割り振りは、三〇分を単位としておこなう（人事院規則一五の一三の運用について「通知」）。

このような国家公務員のフレックスタイム制は、第一に、制度導入にあたって労使協定の締結を要件とせず、各庁の長の裁量または人事院規則の定めにもとづいて実施することになっている点において大きな特色がある。このため、フレックスタイム制を採用する場合には労使協定の締結を要件とする労働基準法上の制度とは大きな相違がある。したがって労働基準法上、労使協定において定めることとされている事項、すなわちフレックスタイム制を適用される労働者の範囲は、各庁の長の裁量によって決定され、清算期間、清算期間における総労働時間、コアタイム、フレキシブルタイムの定めなどフレックスタイム制の基本的枠組みは、人事院規則によって規定されている。第二に、フレックスタイム制の根幹にかかわる始終業時刻の決定も労働者に委ねられるのではなく、労働者の事前の申告を考慮するにせよ、最終決定は各庁の長が決定することになっており、この点も始終業時刻を労働者の決定に委ねる労働基準法上の制度とは大きく異なるところである。

以上のように、国家公務員のフレックスタイム制の基本的枠組みが労働基準法のそれと大きく相違することになったのはいかなる理由からであろうか。上記の第一点に関しては、勤務条件法定主義の原則を考慮したものと推測することができる。すなわち、いわゆる非現業の国家公務員の勤務条件は法律および人事院規則において定められてきたところであり、これまで労使協定によって勤務条件を決定する方式は、部分的にさえ採用されてこなかった。したがってその当否は別にして、勤務条件法定主義を貫徹するという従来どおりの手法が採用されていると考える

ことができよう。

第二点については、国民生活に与える影響や効率的な公務の確保等への配慮から「第一段階<sup>(1)</sup>としては、職員が完全に自由に始業・終業時刻を設定するのではなく、職員の希望を考慮して各庁の長が勤務時間を割り振ることとし」(傍点筆者)たと説明されている。<sup>(6)</sup>このように「各庁の長による始終業時刻の決定方式」は、見直しの含みをもっていると思われる。<sup>(7)</sup>

ところで前記のように、現在地方公共団体の中にはフレックスタイム制の導入を検討しているところが少なくない。その場合、地方公務員の「勤務時間……を定めるに当たっては、国その他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない」(地方公務員法二四条五項)との要請がある一方で、非現業の地方公務員も労働基準法が原則として適用されていること(同五八条)を考慮するとき、地方公共団体が国家公務員のフレックスタイム制と枠組みを同じくする制度を採用するのか、それとも労働基準法上のフレックスタイム制を採用するのは大きな問題となろう。とりわけ、上記の第一点において触れた制度導入にあたつて労使協定の締結を要件とするか否かの問題は、単にフレックスタイム制のみの問題ではなく、将来導入される可能性がないとはいえない一年単位の変形労働時間制度及び計画年休制度とも密接な関連をもっているからである。

以上の問題の背後には、地方公務員法と労働基準法の労使協定との関係をどのように解するか、すなわち勤務条件法定主義(または条例主義)と労使協定はいかなる関係に立つのかという問題が存在すると思われる。しかしながらこの点については、従来学説、判例上必ずしも明確になっていない。すなわち、最高裁のように勤務条件法定主義を団体交渉権および争議権と対立するものと捉えたとしても、このような勤務条件法定主義が労使

協定までも排除するものか否かはこれまでじゅうぶん論議されてきたとはいえない。そこで以下では地方公務員法制定過程において勤務条件条例主義と労働基準法上の労使協定との関係がどのように捉えられていたかを考察してみたい。

## 二 政令二〇一号と労基法上の協定

地方公務員法制定過程を考察する前に、政令二〇一号の下において労働基準法上の労使協定がどのように取り扱われていたかを見ておきたい。マッカーサー書簡及び政令二〇一号にはすでに勤務条件法定主義（条例主義）の萌芽が存在していたとみることができからである。もともと労働基準法上の労使協定といっても、同法制定時には三六条協定のみが存在していたにすぎなかった。一九八七年の九月の大改正（第二次改正）以前から存在していた労使協定のうち一八条二項、二四条一項但書き及び三九条六項但書きは昭和二十七年の第五次改正によって導入されたものである。したがって以下では、いわゆる三六協定が考察の対象となる。<sup>(8)</sup>

労働基準法が制定された翌年の一九四八年七月にマッカーサー書簡にもとづく政令二〇一号が発せられ、「同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性格を帯びた、いわゆる団体交渉権を有しない」こととされたことは周知のとおりである。これによって争議行為は禁止され、それを背景に行われる団体交渉も大幅に制約されることになった。そして、国家公務員の場合、一九四八年一二月に国家公務員法が改正されるまでの間、きわめて短期間であるが、政令二〇一号とともに労基法の適用下に置かれることになる。また、地方公務員は、後述するよ

うに一九五〇年に地公法が制定されるまで、そして地方公営企業職員および単純労務職員は一九五二年に地方公営企業労働関係法が制定されるまで同様な状況に置かれることになる。そこで本稿の問題との関係では、政令二〇一号は果たして労働基準法上の協定まで否定したものか否かが問題となる。

この点については、地方公務員法制定過程において政府が国会対策用に資料として作成した国務大臣答弁集をみると、これに関する当時の政府の見解をうかがい知ることができる。すなわち、労働基準法を地方公務員に適用するのはマ書簡の精神に違反するものではないかという想定設問に対して、次のような答が用意されていた。少々、長くなるが、地方公務員法制定までの経緯が示されているので引用したい。

「昭和二十三年七月、マ書簡が発せられるまでは、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法及び船員法のいわゆる労働四法は、公務員と私企業の従事者との間に何等の区別なく、一律に同一性格を有する者として取り扱ってきたことは、御承知の通りである。この考え方は、旧憲法の下における封建的隷属的な官公吏関係の觀念を打破するには大に役立<sup>マ</sup>ったのであるが、反面マ書簡において、いみじくも指摘された如く、現行諸法規においては、『全体にわたって政府における労働関係の区分が著しく明確を欠いていた』のであって『その勤労を公務に捧げるものと、私的企業に従うものとの間には顕著な区別が存在する』ことが忘れられていたのである。マ書簡の趣旨を具体化した政令二〇一号の制定により、解釈問題として労働関係調整法は公務員については適用を排除せられ、労働組合法及び労働基準法中政令二〇一号に矛盾する条項は適用せられないこととされたのであった。一昨年一二月の国家公務員法の改正においては、この点を初めて明確にし、一般労働法規は、公務員を規律するものではないとの原則を確立した次第である。本法案において労働組合法及び労働関係調整

法を適用しない建て前をとったことも、これと同じ趣旨に基づくものである。而して、労働組合法及び労働関係調整法に関しては、これに代わるべき職員関係を規律する規定を、本法案中に設けたのであるが、労働基準法及び船員法については労使対等の立場で労働条件を決定するという根本的な建て前は、公務員関係に適用せられないとしても労働条件の最低基準を定め、いわゆる労働保護法規としての面は、これを地方公務員の勤務条件にあてはめても差支えないので、地方公務員法にいて触すると認められる一部の規定を除いて、これを適用するというにした次第である。而して、このことは対等な立場を肯定したわけではないから、マ書簡の精神にも違反するものでないと考えられる<sup>(9)</sup>。

この答弁集の叙述から、マッカーサー書簡および政令二〇一号は、労働基準法との関係では第二条の労働条件対等決定の原則を除いて、抵触しないと考えられていたことがわかれる。したがって労働基準法上の労使協定もマ書簡及び政令二〇一号と矛盾しないものと考えられていたと推定される。

### 三 地方公務員法の制定と労働基準法

#### (一)労働基準法の原則適用

地方公務員法は一九五〇年に制定されたが、制定過程において当時の立法者たちは、国家公務員法とは異なった地方公務員法を志向し、その実現にむけてなみなみな努力を傾けていたと思われる。特に、地方公務員に労働基準法を適用するか否かについては総司令部との間に鋭い対立があったことがわかれる。角田禮二郎氏は、そ



の間の事情について次のように叙述している。

一九四九年の「三月上旬、新しい構想の下に、地方公務員法案を立案、直ちにC・S・D（総司令部民生局公務員制度課——筆者）に提出したが、この案についての討議は、六月下旬から七月上旬にわたって行われ、この討議の結果をもとし、八月上旬、更に一案を得、その後公企業職員の取扱いについての労働省及び総司令部との折衝が重ねられたが、結局、公企業職員についての特例は別に法律で定めるということに落ち着き、十月十四日には、第六国会に提出するための地方公務員法案の閣議決定をみるに至った。この案は、直ちに総司令部に提出され、十一月十五日に、総司令部からこの案に対して実に四十五項目にわたる修正点が示された。もつとも修正点の大部分は、かねてC・S・Dとの討議を通じてあらかじめ予定されていたところであったが、そのうちに、労働基準法は、地方公務員に対して適用も準用もしてはならないとの一項目があった。政府としては、この点を除いては総司令部の修正点を大体とりいれることとするともに、新たに、単純労働者を特別職とすることを追加して、修正案を十一月十八日に閣議決定し、再び総司令部に提出したが、総司令部からは、労働基準法を地方公務員に適用すること及び単純労働者を特別職とすることは承認できないとの意向が示され、政府としては、十一月下旬、遂に地方公務員法案の第六国会提出をあきらめるに至った<sup>(10)</sup>。

翌年の一九五〇年に入ってから立法作業のなかで、ようやく前記の問題について自治庁と総司令部との妥協が成立した。その内容は、地方公務員に原則として労働基準法を適用するが、労働基準監督機関の監督はうけないこと、単純労働職員については、特別職にはしないが、公企業職員に関する特例を適用するというものであった<sup>(11)</sup>。こうして一九五〇年末に地方公務員法は国会を通過した<sup>(12)</sup>。

以上のように、労働基準法の適用に関しては、国家公務員法と同じく適用除外を主張する総司令部の反対にもかかわらず、最終的にはこの点に関して総司令部の説得に成功したことは、当時の立法者が国家公務員法とは異なる地方公務員法の制定に意欲を燃やしていたことを窺わせるものである。<sup>13)</sup>このことは、地公法五五条二項において職員団体との書面協定の締結を認めたこととともに、一定の勤務条件の決定にあたっては、「事業場」の過半数代表や職員団体の意向をより積極的に反映させようとの姿勢を読みとることができよう。

こうした経緯を経て成立した地方公務員法について、前記の角田氏は次のように評価している。

「地方公務員法を振り返ってみて、国家公務員法の場合と、かなり違った点があると思う。それは、総司令部特に、C・S・Dの指導力あるいは統制力が国家公務員法の時よりはるかに弱まっていることである。そして、そのことは、第一に、地方公務員法案の實質的な内容が固まる頃には、フーバー氏は既に帰国していて、フーバー氏の影響力が殆ど地方公務員法には及ばなかったからであり、第二に、C・S・Dは、日本の自治制度についての知識がなかったため、地方団体の実情に合わない和我々がいえば、それを無視できなかったからであり、第三には、占領が漸く終りに近づいていたので、総司令部すくなくともG・S（総司令部民生局——筆者）には、できるだけ、日本政府あるいは国会の自主性のある程度尊重しようとする空気があったからである。地方公務員法が国家公務員法よりは、はるかに我が国の行政の実情を考慮しており、いくらかは合理的であるのもやはり、国家公務員法が制定された時代と、地方公務員法が制定された時代との差を示すものであろう」<sup>14)</sup>（傍点筆者）。

以上の叙述は、ややもすると国家公務員法との「権衡」のみが強調される感のある昨今の地方公務員法の状況を

考えるとき、きわめて示唆に富むものといえよう。

## (二)適用除外規定とその根拠

こうして成立した地方公務員法は、非現業公務員について労働基準法のいくつかの規定を適用除外した。そこで勤務条件条例主義との関連を留意しつつ、適用除外規定とその理由を考察してみたい。

地方公務員法制定時において適用除外された規定は、労働条件の労使対等決定原則を定める第二条、災害補償審査にかかる八五条及び八六条、就業規則に関する八九条から九三条、司法警察官の職権に関する一〇二条であった。まず、第二条は、この規定が「職員<sup>(15)</sup>の勤務関係の本質に反するものであり、本法案の精神に抵触する」からであるとされた。勤務条件を労使対等な立場で決定するという原則は、勤務条件を条例で定めようとする地方公務員法と相いれないものと解され、適用除外されたといえよう。したがって労働基準法二条の適用除外は、勤務条件条例主義の考え方に基づくと思われる。これに対して、八五条および八六条は、地方公務員法が労働基準監督機関の監督権を排除したことに伴うものであり、また一〇二条は、労働基準の監督権限を与えられた人事委員会または地方公共団体の長に司法警察官の職権を行わせることは適切ではないとの理由で適用除外されたものである。それ故、勤務条件条例主義との関連はないといえよう。

他方、就業規則に関する規定の適用除外の理由としては、次のような答が用意されていた。

「就業規則に関する規定は、本法案の精神と真正面からてい触するものではないが、本法案自体において、就業規則に記載せねばならぬ事項は、すべてこの法律中に規定してあるか、又は条例等によって規定されることになって居り、これを形式的に改めて就業規則として制定しなくても職員の勤務条件の保護において、実質的

に欠けるところはないので、手続きの重複を避ける意味で、適用しないものとしたのである」<sup>(16)</sup>。

この見解によれば、就業規則の規定を適用除外としたのは勤務条件条例主義と抵触することよりもむしろ手続きの重複を避けることに重点があつたことがうかがわれ、たいへん興味深い<sup>(17)</sup>。

以上のように、勤務条件条例主義を理由に適用除外された労働基準法の規定は二条のみであり、同法三六条は適用除外されなかった。

#### 四 勤務条件条例主義と労使協定

労働基準法を地方公務員にも適用し、三六条を適用除外しなかつたこととの関係で、勤務条件条例主義と三六協定との関係をどう把握すべきかの問題が生ずる。すでに改正されていた国家公務員法は、労働基準法の適用を排除し、三六協定締結の余地を認めていなかったことから、国会において当然予想される質問であつた。この点については、地方公務員法の制定過程においてすでに政府側（当時の地方自治庁）の意識するところであつた。この問題について政府側が事前に準備したと思われる答弁集には、「労働基準法第三十六条を適用するのは、本法の精神に矛盾するものと思うがどうか」という問に対して次のような答が用意されていた。

三六条で「問題になるのは、労働時間の延長又は休日労働という労働条件の変更とみられ得べきものが、使用者と労働者との協定で行われることであり、この規定の適用は労働条件対等決定の原則を否定している本法の精神と矛盾しないかということである。然しながら、第三十六条の協定は、原則的な労働条件の決定に関し

て行われるものでなく、使用者は、必ずしもそのような協定をしなければならないのではない、いいかえれば、この協定がなければ、労働時間なり、休日なりの定めがなし得ないというわけではなく、一定の条件の下に、労働条件を延長し、又は休日労働をさせるためにのみ、協定が必要であるのである。その限りにおいて、このような協定は、いわば補足的なものであつて、労働条件対等決定の原則を否定することと全面的に両立しないものではない。又、職員が、その職員の団体を通じて、地方公共団体の当局と団体協約を締結することは認められていないとしても、第五十五条第二項の趣旨にも鑑み、職員の団体との間に、勤務条件に関して、法の定める範囲内で、一定の協定をすることまでもが、団体協約禁止の規定に触れるとは考えられない。更に、この規定は、以上のように、理論的に、公務員関係の基本と矛盾するものでないとともに、実際上においても、公務員関係に不必要な混乱を惹起するおそれもなく、職員の勤務条件の保護という観点からも必要である。第三十六条を適用することとしたのは、この理論的及び実際の両方の理由によるものである<sup>(18)</sup>。

この自治庁の見解は、公務員の勤務条件をいわば基本的部分と付加的部分に二分して、前者には勤務条件条例主義を適用するが、後者には、適用しないという選択が行われたと解することができよう。すなわち、基本的な勤務条件、たとえば一勤務あたりの勤務時間の長さおよび休日をどこに設定するかなどの事項は、労使間の協定事項ではなく、条例制定事項として把握している。したがって、勤務条件条例主義の網がかぶせられている。これに対して、時間外労働、休日労働は、基本的な勤務条件とはいえず、いわば付加的な勤務条件である。このような付加的勤務条件について労使間合意を必要とすることとしても、勤務条件条例主義と「全面的に両立しないものではない」

ということになる。したがって、勤務条件の「中核」部分が勤務条件条例主義によってカバーされているならば、時間外・休日労働について三六協定の締結を要件としても「理論的に、公務員関係の基本と矛盾するものではない」「実際上においても、公務員関係に不必要な混乱を惹起するおそれもな」いとの判断があったといえよう。

換言すれば、勤務条件条例主義というところの「勤務条件」の範囲をどこに画するかが問題となったと見ることができる。そして立法政策の問題としては、「全面的に両立しないものではない」との表現からみて、勤務条件条例主義の「勤務条件」のなかに時間外・休日労働を除外する選択も、逆に、それを含める選択も可能だとの立場に立っていたであろうと思われる。そして最終的には、「職員の勤務条件の保護」という観点をも考慮して、「勤務条件」から時間外・休日労働を除外する政策的選択がなされたのである。逆に、前者を選択したのが国家公務員法であった。

このように立法当初から勤務条件条例主義と三六協定は矛盾しないことが明確に述べられていた。その後の自治省の通達においてもこのことが確認されている。このような地方公務員法につき、当時立法に携わった人達は、前記のように、「国家公務員法よりは、はるかに我が国の行政の実情を考慮しており、いくらかは合理的である」と評価していたのである。このことは、今日地方公務員への労働基準法の適用にあたって十分考慮されねばならない。

おわりに

地方公務員法の制定過程の考察から、地方公務員への労働基準法の適用問題は、当時の総司令部の抵抗を乗りこ

えて実現に至ったものであり、また原則として三六条協定の締結を時間外、休日労働を命ずる場合の前提とする<sup>(1)</sup>とも、地方公務員法の本旨（ここには、勤務条件条例主義も含まれている）に反しないことが明らかに確認されていた。このことは、地方公務員法において労働組合を結成することすら否認されている警察職員及び消防職員（五二条五項）にも労働基準法三六条の適用があることに符合するものである。

そもそも、三六条協定は、労働時間または休日に関する労働基準法上の最低基準の例外的運用を容認する前提として、労働保護法に枠づけられた過半数代表による協定という意味をもつにとどまり、勤務条件一般に関して自主的団結としての職員団体が団体交渉を通じて労働協約を締結するのとは、本来制度的枠組みを異にするものと考えられる。<sup>(19)</sup>そしてこれまでの考察から、地方公務員法は、立法当初からかかる考え方に立って制定されたとも解することができよう。

したがって地方公共団体が今後労働時間規制の弾力化を進める際には、労働基準法の労使協定の締結を要件とすることこそが、地方公務員法の沿革に合致することになるのであり、逆に、この点に関して国家公務員との「権衡」を考慮することは地方公務員法の立法当初の方針に反することになろう。当面の課題である地方公共団体におけるフレックスタイム制を検討するにあたって上記の観点がふまえられねばならないと思われる。そしてこのことは、また「過剰」な勤務条件法定主義に立っている国家公務員法制への疑問につながることになる。

#### 注

- (1) 第百九回国会参議院地方行政委員会会議録第四号一五頁（昭和六二年九月一七日）
- (2) 人事院職員局職員課「公務に導入するフレックスタイム制の概要について」人事院月報一九九四年四月号（四一五頁）

(3) 「地方人事委員会の労働時間短縮等に関する報告」全日本自治団体労働組合『第六三回定期大会一般経過報告書』三二二―三二九頁

(4) 本稿において「勤務条件法定主義」は、ラフであるが、一連の最高裁判決において使われている意味内容を前提とする。なお、地方公務員に関しては「勤務条件条例主義」の語を用いる。

(5) 国家公務員の勤務時間・休日については、法体系が複雑であったため、その再編整備を行う目的をもって一九九四年六月に「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」（勤務時間法）が成立したが、同法六条三項においてフレックスタイム制の根拠規定が設けられている。同法の解説については、人事院職員局職員課『「勤務時間法」の解説』人事院月報 一九九四年八月号 二六―三三頁参照。

(6) 人事院職員局職員課 前掲論文 人事院月報一九九四年四月号二四頁

(7) 長による始終業の決定は、フレックスタイム制の根幹にかかわる重要問題であるが、本稿では検討の対象としない。

(8) 地方公務員の時間外、休日労働に関しては、労働基準法三三三条三項の問題がある。行政解釈では、「公務のために臨時の必要がある場合」を大変緩やかに解釈し、「公務」とは国または地方公共団体の事務のすべてを意味するとされ、「臨時の必要」の有無の認定は使用者たる当該行政官庁に委ねられていると解されている（昭二三・九・二〇 基収三三五二号）。

本稿との関係では、三三三条三項と勤務条件条例主義との関連の有無は考察に値すると思われる。この点については、関係法令を時系列的に考察することによって、一定の推測が可能となる。

労働基準法は、一九四七年四月七日に成立し、同年九月一日より施行された。この当時すでに労働組合法は制定されており、公務員の勤務条件を団体交渉・労働協約によって決定することを妨げる規定は存在していなかった。またこの段階では非現業公務員（国家公務員も含めて）についても労働条件の労使対等決定原則（労働基準法二条一項）の適用も除外されていなかったのである。したがって、労働基準法三三三条三項は、勤務条件法定主義とは直結するものではなく、また基収三三五二号も勤務条件法定主義を念頭において発せられたものではないと推測することが許されよう。

さらに、基収三三五二号は、非現業の国家公務員にも労働基準法が適用されていた時期の通達であり、適用が地方公務員に限定されている現在においてかかる緩やかな解釈基準が妥当であるか疑問である。

(9) 改正地方制度資料 第七部 地方公務員法（四） 参考資料 （二） 国務大臣 答弁資料 一二〇八―九頁（編集発行人 地



方自治庁 昭和二十七年三月三十一日発行)

(10) 角田礼二郎「地方公務員制度の戦後十年」自治研究三二卷二一三—二四頁

(11) 角田礼二郎 前掲論文 三五頁

(12) 地方公務員法と労働基準法の関係は、国会でも問題となったが、この点に関し鈴木俊一政府委員(当時の地方自治庁次長)は、つぎのように述べている。

「労働基準法でございしますが、これは勤労者の最低勤務条件を定めているものでございまして、原則として地方公務員法案におきましては、労働基準法を適用するという考え方をとっております。これは、公務員としての性格から申しまして、それ自体を排除する必要はない。公務員も勤労者であり、勤労の最低基準はこれを適用してしかるべきである。かような考え方に私どもも立っております。……」(昭和二十五年二月一日 参議院地方行政委員会 前掲 改正地方制度資料 第七部 地方公務員法 四五九—九頁) 鈴木俊一政府委員

(13) 当時立法作業に従事していた人たちがすでに制定されていた国家公務員法の問題点を認識し、これとは異なつた地方公務員法の制定を志向していたと思われるのは、労働基準法の適用問題だけではなく、単純労務職員の法適用問題にも現れている。すなわち、一九五〇年一月三十一日の自治庁案によれば、次の一二事業に従事する職員を特別職とし、地方公務員法の適用から除外しようとするものであつた。

- ① 地方鉄道事業、軌道事業、索道事業、無軌条電車事業、自動車運送事業及び水上運送事業
- ② 電気及びガスの事業
- ③ 上下水道事業
- ④ 物の製造、改造、加工、修理並びに物品の販売及び展示の事業
- ⑤ 土木建築事業
- ⑥ 農林、畜産、養蚕及び水産の事業
- ⑦ 公園事業
- ⑧ 病院及び診療所の事業
- ⑨ 清掃事業、

- ⑩ 焼却及び屠殺の事業
- ⑪ 旅館、食堂及び娯楽場の事業
- ⑫ 競輪、競馬その他興業事業
- (14) (前掲) 改正地方制度資料 第七部 地方公務員法(四) 一〇八五―一〇八九頁
- (15) 角田礼二郎 前掲論文 三六―三七頁
- (16) 前掲 改正地方制度資料 一二二頁
- (17) 同前 一二二頁
- (18) このような説明を前提とすると、勤務条件を定めた条例および規則等は、就業規則としての側面をもつことになるので、事柄の性質上、これらの制定及び改正にあたっては、過半数代表の意見を聴取すべく努力する義務があると解することも可能であろう。
- (19) (18) 前掲 改正地方制度資料 一二三頁
- (19) 西谷敏「過半数代表と労働者代表委員会」日本労働協会雑誌三五六号四頁以下。また、「労働者代表制」との関係でこの点を強調するものとして、榎井常喜「労働保護法と『労働者代表』制」 外尾健「教授古希記念『労働保護法の研究』三八―九頁参照。